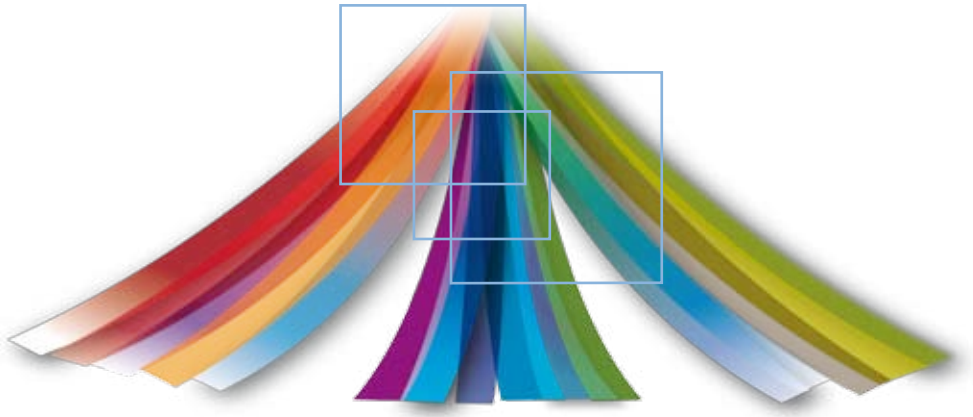
NOTE Nº 01

NOTES DE SYNTHÈSE DU PACTE MONDIAL POUR L'EMPLOI

Organisation internationale du Travail



INVESTISSEMENTS DANS LES INFRASTRUCTURES : UN OUTIL EFFICACE POUR LA CRÉATION DE TRAVAIL DÉCENT

1. Résumé

La dépense publique anticyclique dans les infrastructures constitue un outil efficace de création d'emplois. Lorsque la demande dans le secteur privé est faible, les gouvernements font office d'employeurs de dernier recours pour maintenir les emplois et la demande globale. Les investissements dans les infrastructures se réalisent souvent dans les secteurs économiques (en particulier amélioration des transports : routes, chemin de fer, cours d'eau) et les secteurs sociaux (éducation, eau, traitement des eaux usées et autres services). Cela pose les bases d'un développement à long terme et permet de faire face aux besoins sociaux immédiats.

L'avancement des investissements d'infrastructure programmés ou l'amélioration de l'efficacité de réalisation des travaux budgétisés dans les programmes d'investissement public sont des composantes habituelles des plans de relance budgétaire qui peuvent être mises en œuvre rapidement, car que les plans ont souvent déjà été approuvés. Dans la mesure du possible, il est préférable de favoriser l'investissement public décentralisé. Les investissements locaux et leur impact sur les stratégies de développement entraînent une augmentation de la création d'emplois et de l'appropriation et sont susceptibles de stimuler rapidement les économies locales, ce qui est particulièrement important en temps de crise.

Il est indispensable d'évaluer le résultat global de ces investissements en termes d'emplois directs, indirects et induits, non seulement pour apprécier leurs effets à court terme, mais aussi pour estimer leur impact à plus long terme sur la croissance et leur effet redistributif. Étant donné que de nombreux projets d'infrastructure dans les pays à revenus faibles et moyens sont cofinancés par les institutions financières internationales, ces institutions doivent s'efforcer d'augmenter la place de la main-d'œuvre dans le développement des infrastructures.

La série des notes de synthèse du Pacte mondial pour l'emploi est destinée à informer les lecteurs de la pertinence des domaines techniques d'action de l'OIT pour faire face aux récessions économiques et participer à une reprise économique durable. Chaque note invite le lecteur à prendre contact avec l'OIT pour des informations et un soutien complémentaires.

D'autres notes sont disponibles à l'adresse http:www.ilo.org/jobspact

2. Description des enjeux politiques

Selon la Banque mondiale, les dépenses d'infrastructure annoncées pour 2009 représentaient en moyenne 64 % de la totalité des plans de relance dans les économies de marché émergentes et 22 % dans les économies à revenu élevé. Le délai d'exécution de ces projets peut représenter un problème, les investissements d'infrastructure stimulés ne pouvant pas produire les résultats attendus lorsqu'une réponse rapide à la crise est indispensable.

Une enquête de l'OIT sur les mesures de protection sociale et d'emploi prises par 54 pays a confirmé l'importance de l'infrastructure dans les plans de relance budgétaire : 87 % des pays ont affecté des dépenses budgétaires supplémentaires aux infrastructures. Parmi ceux-ci, un tiers avaient un volet spécifique pour l'emploi, ciblant souvent des groupes défavorisés. Ainsi, tandis qu'il est bien reconnu que l'infrastructure est source de création d'emplois, on admet moins souvent l'attention qu'il convient de porter au nombre d'emplois et à l'objectif des emplois lors de la conception, mise en oeuvre et suivi de ces plans.

Une évaluation théorique modélisée de l'impact des dépenses d'infrastructure sur l'emploi a conclu qu'un milliard de dollars dépensé dans de grands projets dans les pays développés génère environ 28 000 emplois directs ou indirects, en proportions sensiblement égales. Les dépenses d'infrastructure ont un impact sensiblement plus important dans les pays en développement : un milliard de dollars dépensé en Amérique latine peut générer jusqu'à 200 000 emplois directs ; la même dépense dans des projets ruraux à fort coefficient de main-d'œuvre peut générer jusqu'à 500 000 emplois directs. Toutefois, ces estimations approximatives doivent être manipulées avec précaution.

Les programmes destinés à augmenter l'investissement public dans les infrastructures et les programmes d'urgence en faveur de l'emploi sont tous confrontés à des difficultés lorsqu'il s'agit de cibler et de toucher les bénéficiaires prévus. Alors que, en période de prospérité, les efforts du secteur public utilisent des mécanismes qui ciblent des groupes de population qui rencontrent des difficultés à trouver un emploi (par exemple, les jeunes et les femmes ayant un bagage socio-économique et éducatif particulier), en temps de crise, l'aide publique doit concerner un éventail de population bien plus large. En ce qui concerne le ciblage de catégories données, il s'agit généralement de donner priorité à la situation vis-à-vis de l'emploi des hommes et femmes chefs de famille à risque. Il faut aussi tenir compte des données géographiques pour s'assurer que les programmes touchent les personnes dans les régions les plus affectées par la crise. Le défi politique consiste à faire correspondre le ciblage des investissements d'infrastructure au ciblage de la création d'emplois, que ce soit par catégorie ou par région géographique.

Quelques exemples du niveau des dépenses d'infrastructure et de leur impact sur l'emploi

Les expériences avec les plans de relance varient grandement. Aux États-Unis, les dépenses d'infrastructure ne représentent qu'une petite partie du plan de relance budgétaire total de la loi sur la relance et le réinvestissement. Tandis que les subventions du gouvernement fédéral aux gouvernements locaux et régionaux pour des investissements d'infrastructure sont estimées à 44 milliards de dollars, les dépenses d'infrastructure en date du 30 septembre 2009 s'élevaient à 4,44 milliards de dollars, soit 2,6 % du plan de relance budgétaire total pour cette période. La grande majorité des dépenses d'infrastructure visait à améliorer le système de transports du pays. On estime à environ 59 300 le nombre de nouveaux emplois créés, que ce soit directement ou indirectement. Si l'on compare ce chiffre aux pertes d'emploi dans certaines industries pendant la récession actuelle, le gain éventuel semble assez modeste dans la construction, mais est plus important dans les transports. Cependant, étant donné la place occupée par les dépenses d'infrastructure dans la loi sur la relance et le réinvestissement, leur capacité à atténuer le problème actuel de l'emploi aux États-Unis est assez limitée. De plus, comparés au mode d'emploi existant, les emplois supplémentaires résultant des investissements d'infrastructure ont tendance à concerner les hommes plus que les femmes, les blancs plus que les non-blancs, les personnes sans diplômes plus que les diplômés et les travailleurs jeunes plus que les travailleurs d'autres âges.

L'Indonésie a lancé un plan de relance budgétaire de 73,3 billions de roupies indonésiennes (IDR), soit 7,6 milliards de dollars, visant à stimuler la demande globale. De ce montant, 12,2 billions de roupies indonésiennes, soit 17 %, sont consacrés au développement des infrastructures, notamment à l'amélioration des grands axes, des ports, des ponts et des systèmes d'irrigation. L'objectif de création de plus d'un million d'emplois fixé par le gouvernement a été dépassé. Un nouvel outil de diagnostic, créé sous la direction du CAEM avec le soutien technique de l'OIT, qui est une matrice dynamique de comptabilité sociale dotée d'un

compte satellite de l'emploi, permettra d'améliorer les décisions politiques à venir, en offrant des conseils fondés sur l'analyse de l'impact de l'investissement public sur des groupes de travailleurs spécifiques et sur l'économie dans son ensemble.

Au cours de l'exercice fiscal 2008-2009, le gouvernement égyptien a consacré près de 15,53 milliards de livres égyptiennes (soit 2,82 milliards de dollars) à un ensemble de mesures de sauvetage. Cet ensemble incluait un grand nombre de projets particulièrement actifs en début de période, destinés à maintenir et à stimuler la demande nationale, à soutenir les secteurs touchés par la crise et à accélérer la mise en œuvre de projets nationaux sensés contribuer au bien-être social via une augmentation de l'investissement dans les infrastructures de service public. La majorité des dépenses d'investissement a été affectée aux projets liés à l'eau et au traitement des eaux usées, puis aux axes routiers et ponts, ainsi qu'au secteur de la construction et au chemin de fer égyptien. Les estimations évaluent que le plan de relance complet devrait créer de 661 420 à 729 650 nouveaux emplois, en fonction des niveaux prévus de souplesse de la demande des ménages et de la production pour l'exportation.

Certains volets de la dépense publique contribuent non seulement à une amélioration à court terme, mais aussi à la croissance économique et au développement général via un cumul de capital physique et humain : physique, en particulier par le développement et l'entretien des infrastructures publiques utiles (transport et habitat) et humain grâce au renforcement des compétences des travailleurs et à la promotion des PME concernées par la mise en œuvre. La réduction des dépenses dans ces types d'investissements aurait un impact négatif sur l'emploi et la reprise, à moins de trouver des modes de maintien des services à coût réduit.

3. Options politiques pour relever ces défis

Les exemples ci-dessus soulignent les problèmes liés au nombre d'emplois créés et au ciblage des différents groupes de main-d'œuvre. Cet objectif de politique stratégique doit se fonder davantage sur le nombre d'emplois créés en fonction du nombre de travailleurs susceptibles d'être employés et l'ampleur des services publics offerts en fonction des besoins existants que sur la somme d'argent dépensée. Il faut élaborer une stratégie double, visant à améliorer le chômage à court terme et à créer des emplois à long terme pour faire face aux déficits d'infrastructure structurels. Les objectifs à long terme ne peuvent pas être satisfaits sans la création de plans d'infrastructure au niveau national, régional et local et doivent constituer dans leur ensemble une vision nationale cohérente susceptible de créer des emplois.

La demande croissante d'une économie verte et d'une adaptation au changement climatique crée de nouvelles opportunités de travail, de compétences et d'entrepreneuriat. Les investissements d'infrastructure favorisant de nouveaux modes de consommation et de production à faible émission et le rétablissement de la base des ressources naturelles productives (protection contre les inondations, récupération de terres agricoles et de forêts, etc.) sont des éléments indispensables d'une approche « emplois verts ».

Mesures visant à garantir une mise en œuvre rapide

L'augmentation de l'investissement public en tant que moyen de création d'emplois pendant une crise implique un certain délai inhérent au cycle d'identification, formulation et approbation des projets. Par conséquent, la mise en œuvre rapide est d'autant plus importante, car l'économie en récession peut se dégrader rapidement. Plus vite les gouvernements réagissent pour créer des emplois et stimuler la demande globale, mieux se porte l'économie. Le rythme auquel les emplois peuvent être créés dépend en grande partie du type de projets (nouveaux grands projets de construction contre petits projets ou projets d'entretien), des capacités des institutions, des procédures de passation des marchés publics et de l'expérience antérieure dans ces domaines. La simplification des procédures d'appel d'offres publiques est indispensable pour faciliter la mise en place des mesures de relance. Cependant, il est bien plus facile d'attribuer des ressources supplémentaires que d'exécuter les projets correspondants.

Dans de nombreux pays la moyenne des investissements publics réalisés est inférieure à 50 % du montant budgétisé. Par conséquent, le principal défi à court terme est d'obtenir

l'utilisation totale des ressources disponibles plutôt que d'affecter des ressources supplémentaires. Des efforts spéciaux pour accélérer l'exécution sans apporter de modifications juridiques au cadre réglementaire dans lequel les ressources sont utilisées sont un moyen efficace de stimuler l'emploi.

Afin d'assurer la mise en œuvre rapide des mesures de relance et de bénéficier des structures administratives existantes, on peut allouer des financements supplémentaires à de nombreux plans de travaux publics et projets d'infrastructure en cours. La concentration en début de période des investissements d'infrastructure prévus pour les années à venir permet d'accélérer leur mise en œuvre, car cela évite d'avoir à planifier de nouveaux projets. L'avancement des investissements d'infrastructure programmés ou l'amélioration de l'efficacité de la réalisation des travaux budgétisés dans les programmes d'investissement public sont des composantes habituelles des plans de relance budgétaire, car ces travaux ont souvent déjà été approuvés et peuvent être mis en œuvre rapidement.

De nouveaux programmes financés par des plans de relance budgétaire selon des procédures administratives standard peuvent être décentralisés et découpés en petits projets au niveau local pour employer de petites entreprises locales, des ressources et des travailleurs locaux, afin d'améliorer réellement les résultats de l'emploi du volet infrastructure des programmes. Ceci est souvent plus efficace en termes de rapidité de la réponse et du nombre plus élevé d'emplois créés que les projets programmés et exécutés de manière centralisée.

Ciblage

Dans les programmes d'investissement public classiques, les options de ciblage sont souvent limitées, étant donné que la plupart des emplois ont tendance à concerner les entreprises privées. Cependant, leurs objectifs peuvent être influencés dans une certaine mesure par de nouveaux systèmes et procédures de passation de marchés. C'est la raison pour laquelle les programmes publics d'emploi, dans lesquels il est possible d'appliquer des mécanismes de ciblage particuliers, jouent un rôle complémentaire important.

Le simple fait de donner priorité à l'exécution des projets d'investissement dans les secteurs les plus touchés par la crise est un moyen de ciblage important et la sous-traitance de petits travaux à des fournisseurs (main d'œuvre) locaux permet de cibler des groupes spéciaux, par exemple les femmes. Une mesure réellement « gagnant-gagnant » consiste à investir dans des projets d'entretien négligés. Ces projets font souvent appel à diverses compétences, services et denrées disponibles localement et les femmes ont de plus grandes opportunités d'emploi dans les activités d'entretien de routine.

Impact des dépenses d'infrastructure

Les investissements dans les infrastructures se font souvent dans les secteurs économiques (en particulier, amélioration des transports : routes, chemin de fer, cours d'eau) et les secteurs sociaux (éducation, eau, traitement des eaux usées et autres secteurs publics). Cela pose les bases d'un développement à long terme et permet de faire face aux besoins sociaux immédiats. La nature des investissements d'infrastructure dépend en grande patrtie des impératifs urgents du pays. L'amélioration des accès via l'entretien et la réhabilitation des routes est une recette efficace, étant donné que, même en temps normal, les besoins dépassent toujours les budgets ordinaires. En outre, une partie significative de ces travaux peut être exécutée par de petites ou moyennes entreprises ou par des micro-entreprises qui en bénéficient donc.

L'investissement d'infrastructure centré sur l'emploi a un effet multiplicateur puissant. Il crée des emplois directs pour les personnes directement concernées. L'approche fondée sur les ressources locales garantit un effet majeur sur les emplois directs, via l'utilisation accrue de biens et de services locaux. De ce fait, la consommation et la demande sont localement stimulées par l'augmentation des revenus locaux, avec un effet induit sur l'économie locale. Le nombre d'emplois réellement créés par les plans de relance budgétaire récents semble correspondre aux prévisions. Cependant, il faut manipuler ces résultats avec précaution, du fait que la définition d'un emploi varie d'un pays à l'autre. Il n'existe aucun moyen universel pour appréhender les emplois directs créés par un plan de relance budgétaire et la plupart des pays sont confrontés à des problèmes de collecte de données fiables. Il est né***cessaire de consolider les efforts pour mieux comprendre et documenter les effets, afin d'offrir des orientations améliorées sur les mesures dont l'effet multiplicateur sera optimisé en fonction des objectifs d'un pays donné.

4. Conclusions et recommandations

Il faut lancer des investissements d'infrastructure en vue de constituer un capital pour le développement durable et une croissance solidaire : un capital humain incluant des compétences, des emplois (y compris des emplois verts) et le développement de l'entrepreneuriat, et un capital physique tel que la construction, la réhabilitation et l'entretien d'infrastructures et de ressources naturelles et productives. Il est indispensable d'évaluer le résultat global de ces investissements en termes d'emplois directs, indirects et induits, non seulement pour apprécier leurs effets à court terme, mais aussi pour estimer leur impact à plus long terme sur la croissance et leur effet redistributif.

Dans la mesure du possible, un investissement public décentralisé est préférable. Les avantages des investissements locaux sont particulièrement importants en temps de crise. Premièrement, les processus de prise de décision décentralisés sont généralement plus rapides et impliquent la population locale dans les projets. Ils améliorent le ciblage, leur utilisation adaptée et leur maintien. Deuxièmement, les travaux entrepris sont généralement à plus petite échelle et impliquent moins de marchés onéreux, ce qui se traduit par moins de machines lourdes et une plus forte création d'emplois par somme investie. Troisièmement, les marchés décentralisés sont plus susceptibles d'être exécutés par des entreprises locales qui emploient des travailleurs de la région, ce qui stimule l'économie et la reprise locales.

Étant donné que de nombreux projets d'infrastructure dans les pays à revenus faibles et moyens sont cofinancés par les institutions financières internationales, ces institutions doivent s'efforcer d'augmenter la place de la main-d'œuvre dans le développement des infrastructures. Le réajustement de la conception, des modalités de passation de marchés et de sous-traitance de tels projets peut avoir un effet majeur sur l'emploi.

5. Lectures et ressources complémentaires

- Bental, P ; Beusch, A ; de Veen, J. 1999 *Employment-Intensive Infrastructure Programmes : Capacity building for contracting in the Construction Sector* (Genève, Département des politiques du développement, OIT). Aussi disponible à l'adresse suivante : http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/green_guide.pdf

- Tournée, J. ; van Esch, W. 2001 *Community contracts in urban infrastructure works – Practical lessons from experience.* (Genève, OIT) aussi disponible à l'adresse suivante : http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/community_contr. pdf

- Tajgman, D ; de Veen, J. 1998. *Employment-Intensive Infrastructure Programmes : Labour policies and practices - How labour issues are incorporated and progress on working conditions and standards can be made with the involvement of the social partners.* (Genève, Département des politiques du développement, OIT)

- "Employment-Intensive Investments for Sustainable Development" – Cours ouverts en anglais et en français à l'OIT/CIF destinés aux planificateurs de haut niveau, aux décisionnaires et aux partenaires sociaux.